

# L'azione diretta nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile: profili comunitari ed internazionali-privatistici \*

 Margherita Salvadori \*\*

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo comunitario. – 2. L'azione diretta introdotta dall'art. 4-*quinqies* della direttiva n. 2005/14/CE. – 3. Gli effetti della disposizione comunitaria: l'obbligo di interpretazione conforme. – 4. Il giudice competente a decidere sull'azione diretta. – 5. La legge applicabile all'azione diretta nei confronti dell'assicuratore.

## 1. Il quadro normativo comunitario.

Nel quadro della realizzazione del mercato comune comunitario il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli contribuisce ad attuare un'effettiva libera circolazione delle persone e delle merci.


La prima direttiva n. 72/166/CEE sull'assicurazione autoveicoli<sup>1</sup> ha fissato i principi fondamentali per garantire la libera circolazione degli autoveicoli attraverso la soppressione dei controlli dell'as-

sicurazione alle frontiere<sup>2</sup> e l'obbligo dell'assicurazione della responsabilità civile per tutti i veicoli circolanti nell'UE. Quattro ulteriori direttive sull'assicurazione autoveicoli hanno in seguito completato il sistema, sia al fine di garantire la libera circolazione nel mercato unico, sia al fine di accrescere la protezione delle vittime degli incidenti stradali<sup>3</sup>.



<sup>2</sup> Peraltro, un controllo non sistematico dei certificati di assicurazione è tutt'oggi possibile, purché nel rispetto dei principi del diritto comunitario, nella specie il controllo non deve avere carattere discriminatorio e non deve avvenire nell'ambito di controlli finalizzati esclusivamente alla verifica dell'assicurazione.


<sup>3</sup> Precisamente la direttiva n. 84/5/CEE del Consiglio, del 30 dicembre 1983, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, in *GUCE* n. L 8 dell'11 gennaio 1984, p. 17 ss.; la terza direttiva n. 90/232/CEE del Consiglio, del 14 maggio 1990, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, in *GUCE* n. L 129 del 19 maggio 1990, p. 33 ss.; la quarta direttiva n. 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 maggio 2000, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (quarta direttiva

 \* Il presente lavoro è stato presentato al Convegno «Il Codice delle assicurazioni. Questioni pratiche e applicative in R.C.A.», organizzato dalla Fondazione dell'Avvocatura Torinese Fulvio Croce il 9 maggio 2008 presso l'Aula Magna del Tribunale di Torino.

\*\* Associato di Diritto internazionale, Università di Torino.

<sup>1</sup> Direttiva n. 72/166/CEE del Consiglio, del 24 aprile 1972, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità, in *GUCE* n. L 103 del 2 maggio 1972, p. 1 ss.

Dalla prima direttiva n. 72/166/CEE alla quinta direttiva n. 2005/14/CE, l'ambito di applicazione dell'assicurazione autoveicoli si è andato estendendo, in particolare in relazione alla cooperazione rafforzata tra gli Stati membri in materia di risarcimento delle vittime di incidenti automobilistici avvenuti in uno Stato membro diverso da quello di residenza. La legislazione europea, oltre a sopprimere i controlli alle frontiere, è tesa a garantire che l'automobilista che utilizza il proprio veicolo al di fuori del suo Stato di residenza non incontri maggiori difficoltà in caso di incidente e possa essere risarcito rapidamente. Infatti, nel caso di veicoli che stazionano abitualmente nel territorio di uno Stato membro<sup>4</sup>, i garanti della liquidazione dei sinistri, che si verificano nel territorio di un altro Stato membro, sono gli uffici nazionali di assicurazione. Ogni ufficio nazionale di assicurazione è tenuto a raccogliere centralmente e a comunicare agli altri uffici nazionali le informazioni relative ad un incidente causato sul suo territorio dai veicoli degli altri Stati membri<sup>5</sup>.


 dell'assicurazione degli autoveicoli), in *GUCE* n. L 181 del 20 luglio 2000, p. 65 ss., e la quinta direttiva n. 2005/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, che modifica le direttive del Consiglio n. 72/166/CEE, n. 84/5/CEE, n. 88/357/CEE e n. 90/232/CEE e la direttiva n. 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, in *GUCE* n. L 149 dell'11 giugno 2005, p. 14 ss.

<sup>4</sup> Per territorio in cui il veicolo staziona abitualmente le direttive comunitarie intendono: a) il territorio dello Stato di cui il veicolo rechi la targa di immatricolazione, sia essa definitiva o temporanea, b) qualora non sia prevista l'immatricolazione per un tipo di veicolo, ma questi rechi una targa assicurativa o un segno distintivo analogo alla targa di immatricolazione, il territorio dello Stato dove la targa o il segno sono stati rilasciati, c) qualora non siano previsti né immatricolazione né targa assicurativa né segno distintivo per taluni tipi di veicoli, il territorio dello Stato del domicilio del detentore, d) qualora il veicolo sia privo di targa di immatricolazione o rechi una targa che non corrisponde o non corrisponde più allo stesso veicolo e sia rimasto coinvolto in un incidente, il territorio dello Stato in cui si è verificato l'incidente.

<sup>5</sup> Nel caso di incidenti in cui sia coinvolto un veicolo importato da uno Stato membro in un altro Stato membro, è prevista una deroga alla norma generale

La legislazione europea, inoltre, dispone che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile copra di norma i danni alle persone e alle cose, in particolare i danni alle persone di tutti i passeggeri del veicolo diversi dal conducente, nonché, dal giugno 2007, i danni alle persone e alle cose subiti da pedoni, ciclisti e altri utenti non motorizzati della strada. Inoltre, le direttive comunitarie affermano non possano essere esclusi dal beneficio dell'assicurazione le persone lese che abbiano un legame di parentela con la persona responsabile del sinistro, ed i terzi lesi in caso di utilizzo non autorizzato del veicolo o in caso di utilizzo del veicolo senza patente di guida o qualora non siano stati rispettati gli obblighi tecnici e di sicurezza. In forza dell'estensione della copertura assicurativa all'intero territorio dell'Unione europea, la protezione delle persone lese è estesa anche ai danni causati in uno Stato membro diverso dal loro Stato membro di residenza dagli autoveicoli che vi sono assicurati e vi stazionano abitualmente. Per garantire un effettivo risarcimento dei danni derivanti dalla circolazione stradale in modo uniforme in tutti gli Stati membri, il legislatore comunitario ha quindi fissato gli importi minimi per i quali l'assicurazione è obbligatoria<sup>6</sup>.

I centri di informazione, istituiti in o-

 per la determinazione del paese in cui il rischio è situato. In tale circostanza, a decorrere dal giugno 2007, lo Stato membro di destinazione del veicolo sarà incaricato del risarcimento delle vittime per un periodo di trenta giorni dall'accettazione da parte dell'acquirente della consegna del veicolo, anche se ufficialmente non è stato ancora immatricolato.

<sup>6</sup> In particolare, salvo importi maggiori di garanzia eventualmente imposti dagli Stati membri, gli importi minimi dal giugno 2007, oppure dalla data di scadenza del periodo transitorio concesso allo Stato membro, sono stati aumentati ad 1 milione di euro per vittima o a 5 milioni di euro per sinistro all'Italia è stato concesso un periodo transitorio di 5 anni, quindi questa disposizioni saranno applicabili dall'11 giugno 2012, ma v. art. 128, par. 5 del Codice delle assicurazioni private che a far data dall'11 dicembre 2009 aumenta l'obbligo del massimale di garanzia alla metà degli importi sopra indicati. I nuovi importi introdotti dalla direttiva n. 2005/14 saranno aggiornati ogni 5 anni sulla base dell'andamento dell'indice europeo dei prezzi al consumo.

gni Stato membro, sono tenuti a fornire a ogni persona lesa le informazioni che le consentano di chiedere il risarcimento dei danni subiti, cioè il numero di immatricolazione e i riferimenti della polizza di assicurazione del veicolo coinvolto nell'incidente.

Tutte le compagnie di assicurazione che coprono i rischi legati alla responsabilità civile degli autoveicoli sono tenute a designare un mandatario per la liquidazione dei sinistri in ogni Stato membro diverso da quello in cui hanno ricevuto l'autorizzazione amministrativa. Questi è incaricato di raccogliere tutte le informazioni necessarie in relazione alle richieste di risarcimento e di adottare le misure appropriate per negoziare la liquidazione dei sinistri<sup>7</sup>.

Inoltre, possono essere inflitte sanzioni pecuniarie o amministrative, se la domanda di risarcimento presentata dalla persona lesa alla compagnia di assicurazione della persona che ha causato l'incidente o al mandatario per la liquidazione dei sinistri designato dalla compagnia di assicurazione resta senza risposta per un periodo di tempo superiore a tre mesi. Tali sanzioni garantiscono che le vittime non restino senza risarcimento adeguato.

L'obiettivo di protezione delle vittime è ulteriormente rafforzato dalle direttive europee attraverso l'obbligo di creazione in ogni Stato membro di quattro organismi che devono garantire il pronto risarcimento della vittima, anche nel caso in cui la compagnia di assicurazione del responsabile dell'incidente rifiutasse di cooperare: un fondo di garanzia<sup>8</sup>, un

organismo di indennizzo<sup>9</sup>, un centro di informazione<sup>10</sup> e un organismo centra-



possono escludere dall'intervento di questo fondo le persone che di spontanea volontà hanno preso posto nel veicolo che ha causato il danno, se il fondo può dimostrare che esse erano al corrente che il veicolo non era assicurato. Gli Stati membri possono limitare o escludere l'intervento del fondo in caso di danni alle cose causati da un veicolo non identificato. Infine, in alcuni Stati membri può essere prevista una franchigia in caso di danni alle cose causati da veicoli non assicurati.

<sup>9</sup> L'organismo di indennizzo è incaricato di risarcire le persone lese nei casi in cui: a) l'assicuratore dell'autoveicolo che ha causato l'incidente non abbia designato un mandatario per la liquidazione dei sinistri; b) l'assicuratore o il suo mandatario non abbiano presentato un'offerta di risarcimento o non abbiano dato una risposta motivata entro tre mesi dalla presentazione della domanda di risarcimento. L'organismo di indennizzo non interviene invece nel caso in cui la persona lesa abbia intentato azione legale; diversamente ha l'obbligo di intervenire entro 2 mesi dalla presentazione della domanda di risarcimento da parte della persona lesa, a meno che nel frattempo la compagnia di assicurazione o il suo mandatario non abbiano dato una risposta motivata alla domanda. L'organismo di indennizzo che ha pagato il risarcimento può rivolgersi all'organismo di indennizzo dello Stato membro in cui ha sede la compagnia di assicurazione della persona che ha causato il danno per chiedere il rimborso della somma pagata.

Qualora non si riesca ad identificare il veicolo o la compagnia di assicurazione, l'organismo di indennizzo si sostituisce alla persona lesa nei suoi diritti e detiene, a questo titolo, un credito: a) nei confronti del fondo di garanzia dello Stato membro in cui il veicolo staziona abitualmente, nel caso in cui non possa essere identificata la compagnia di assicurazione; b) nei confronti del fondo di garanzia dello Stato membro in cui è avvenuto l'incidente, nel caso di veicolo non identificato, o c) nei confronti del fondo di garanzia dello Stato membro in cui è avvenuto l'incidente, nel caso di veicolo di paesi terzi.

<sup>10</sup> Il centro di informazione ha il compito di tenere un registro dei veicoli immatricolati nel territorio di sua competenza, un elenco delle compagnie di assicurazione della responsabilità civile che assicurano i predetti veicoli e un elenco degli organismi designati per il risarcimento delle persone lese nello Stato membro interessato. La persona lesa può rivolgersi, per un periodo di sette anni a decorrere dall'incidente, al centro di informazione del paese di residenza, del paese in cui il veicolo staziona abitualmente o del paese in cui l'incidente si è verificato e ottenere il nome e l'indirizzo dell'assicuratore e il numero della polizza di assicurazione del veicolo in oggetto, nonché il nome e l'indirizzo del mandatario per la liquidazione dei sinistri della compagnia di assicurazione nel

<sup>7</sup> Pare utile precisare che l'obbligo di designare il mandatario non esclude il ricorso diretto della vittima o del suo assicuratore contro la persona che ha causato il danno o il suo assicuratore, v. in particolare art. 4.4 della Quarta direttiva 2000/26/CE.

<sup>8</sup> Il fondo di garanzia è incaricato di risarcire la vittima per i danni alle cose e per i danni alle persone causati da un veicolo non identificato o non assicurato. La vittima può dunque rivolgersi direttamente al fondo di garanzia del suo Stato membro di residenza. Quest'ultimo è obbligato a dargli una risposta motivata in merito al suo intervento sulla base delle informazioni fornite dalla vittima. Tuttavia, gli Stati membri

le<sup>11</sup>. Peraltro, gli Stati membri sono liberi di affidare alla stessa istituzione o a istituzioni diverse l'esercizio dei compiti attribuiti a questi organismi.

## 2. L'azione diretta introdotta dall'art. 4-*quinqüies* della direttiva n. 2005/14/CE

È la direttiva n. 2000/26/CE a stabilire, per la prima volta, che gli Stati membri debbano riconoscere il diritto di azione diretta nei confronti dell'impresa di assicurazione che copre la responsabilità civile del responsabile (art. 3 della direttiva n. 2000/26/CE). Detta azione diretta è stata però inizialmente attribuita solo alle «persone di cui all'art. 1».

L'art. 1 della stessa direttiva stabilisce il campo di applicazione soggettivo della disciplina facendo riferimento «alle persone lese aventi un diritto a risarcimento per danni a cosa o persone derivanti da sinistri avvenuti in uno Stato membro diverso da quello di residenza della persona lesa provocati dall'uso di veicoli che sono assicurati e stazionano abitualmente in uno Stato membro». La definizione di persone lese contenuta in questo art. 1 limita quindi l'azione diretta contro l'assicuratore del responsabile, di cui al successivo art. 3 della direttiva n. 2000/26/CE, alle sole azioni relative ai c.d. incidenti transfrontalieri, cioè coinvolgenti veicoli immatricolati e/o persone residenti in paesi membri diversi.

Come viene precisato nel quattordicesimo considerando della direttiva n. 2000/26/CE «La possibilità per la persona lesa di un'azione diretta nei confronti dell'impresa di

assicurazione costituisce un logico complemento alla istituzione di tali mandatarie e migliora la situazione giuridica delle persone lese in incidenti stradali avvenuti al di fuori del loro Stato membro di residenza». Infatti l'istituzione obbligatoria di mandatarie incaricate della liquidazione dei sinistri, designati per ogni paese dalle imprese di assicurazione, consente la previsione dell'azione diretta nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile in occasione di incidenti c.d. transfrontalieri<sup>12</sup>.

Questo è il quadro normativo in cui interviene il legislatore italiano con il decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, *Codice delle assicurazioni private*<sup>13</sup>. Secondo la disciplina legislativa italiana in caso di sinistro il danneggiato ha azione diretta contro l'assicuratore del responsabile civile, ma per poter agire giudizialmente egli ha l'onere di chiedere all'assicuratore del vettore il risarcimento con raccomandata A.R.; solo dopo che siano inutilmente trascorsi 60 giorni, ovvero 90 giorni in caso di danni alla persona, dalla richiesta di risarcimento diretto all'assicuratore del vettore, il danneggiato potrà esperire l'azione giudiziale nei confronti delle altre imprese assicuratrici dei responsabili civili. Nel caso di sinistro tra due veicoli e senza danni alla persona del conducente non responsabile, il danneggiato per poter agire giudizialmente deve prima chiedere il risarcimento direttamente al proprio assicuratore, contro il quale proporrà l'azione diretta: l'assicuratore del danneggiato è tenuto a pagare per conto dell'impresa di assicurazione del

<sup>12</sup> Cfr. P. PIVA, *Assicurazioni*, in M.P. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo II, II ed., Milano, 2007, p. 575 ss.

<sup>13</sup> In *GURI* 13 ottobre 2005, n. 239, suppl. ord. n. 163. La disciplina del Codice delle assicurazioni è stata successivamente integrata dal Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale di cui al D.P.R. 18 luglio 2006, n. 254, in *GURI* 28 agosto 2006, n. 199. Cfr. M. BIN (a cura di), *Commentario al Codice delle assicurazioni. Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209*, Padova, 2006; S. AMOROSINO-L. DESIDERIO (a cura di), *Il nuovo codice delle assicurazioni. Commento sistematico*, Milano, 2006; nonché A. DONATI-G. VOLPE PUTZOLU, *Manuale di diritto delle assicurazioni*, Milano, 2006.

suo paese di residenza. I centri di informazione cooperano tra di loro e si rivolgono alle compagnie di assicurazioni o agli enti di immatricolazione dei veicoli per ottenere le informazioni, che comunicano alla persona lesa se questa ha un interesse giuridicamente tutelato ad ottenerle.

<sup>11</sup> A decorrere dal giugno 2007, per facilitare la trasmissione dei dati alla persona lesa, tutti i dati necessari alla liquidazione dei sinistri, in formato elettronico, sono raccolti in ogni Stato membro da un organismo centrale.

veicolo responsabile, salva la diversa regolazione dei rapporti tra le imprese assicuratrici in ragione del diverso grado di responsabilità delle parti<sup>14</sup>.

Alla luce di queste disposizioni la dottrina maggioritaria, unitamente alla giurisprudenza di merito, hanno ritenuto che il danneggiato non possa esperire l'azione generale diretta, disciplinata dall'art. 144 del Codice delle assicurazioni, nei casi disciplinati dagli artt. 141 e 149, considerato che queste norme introducono delle azioni speciali che inibirebbero l'esercizio dell'azione generale di risarcimento.

Diversa disciplina è prevista in caso di risarcimento del danno derivante da sinistri avvenuti all'estero; in questi casi, infatti, il Codice delle assicurazioni consente chiaramente l'azione diretta degli aventi diritto al risarcimento nei confronti dell'impresa di assicurazione che copre la responsabilità civile del responsabile del sinistro<sup>15</sup>.

Nel giugno dello stesso anno in cui viene emanato il Codice italiano delle assicurazioni viene pubblicata anche la direttiva n. 2005/14/CE che modifica nuovamente il quadro della disciplina comunitaria in tema di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli. La direttiva n. 2005/14/CE, ritenendo che «il rafforzamento e il consolidamento del mercato unico delle assicurazioni in materia di assicurazione degli autoveicoli dovrebbe (...) costituire un obiettivo fondamentale dell'azione comunitaria nel settore dei servizi finanziari (primo considerando della direttiva n. 2005/14/CE), introduce l'art. 4-*quinqies* così formulato:



<sup>14</sup> In particolare l'art. 144 è dedicato all'azione diretta del danneggiato, mentre l'art. 145 alla proponibilità dell'azione di risarcimento; quest'ultimo articolo è intergrato dalle previsioni dell'art. 148 per quanto concerne la procedura di risarcimento. Deve inoltre essere evidenziato come l'impresa assicuratrice del vettore possa sottrarsi al vittorioso esperimento dell'azione diretta solo dimostrando di ricorrere in una ipotesi di caso fortuito, a meno che il caso fortuito sia ricollegabile al fatto colposo del terzo conducente coinvolto nel sinistro coperto da assicurazione obbligatoria r.c.a.

<sup>15</sup> V. in particolare art. 151 del Codice delle assicurazioni.

«Gli Stati membri provvedono affinché le persone lese a seguito di un sinistro, causato da un veicolo assicurato ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva n. 72/166/CEE, possano avvalersi di un diritto di azione diretta nei confronti dell'impresa che assicura contro la responsabilità civile la persona responsabile del sinistro». Il richiamo all'art. 3, par. 1 della direttiva n. 72/166/CEE è all'obbligo posto in capo agli Stati membri di prevedere l'assicurazione della responsabilità civile come obbligatoria per tutti i veicoli immatricolati sul loro territorio, indipendentemente dal luogo di circolazione, esclusivamente sul territorio nazionale piuttosto che negli altri Stati membri dell'Unione.

L'innovazione introdotta dalla direttiva del 2005 è quindi nel senso di prevedere l'azione diretta nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile a favore di qualsiasi parte lesa, non esclusivamente della parte lesa nei c.d. incidenti transfrontalieri, come invece era stato previsto dalla precedente direttiva n. 2000/26/CE.

Pertanto, l'estensione dell'obbligo degli Stati membri di prevedere l'azione diretta nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile è chiaramente affermata nel ventunesimo considerando della stessa direttiva n. 2005/14/CE: «Il diritto di invocare il contratto di assicurazione e agire direttamente nei confronti della compagnia assicuratrice è estremamente importante per la protezione delle vittime di incidenti automobilistici. La direttiva n. 2000/26/CE prevede già, per le vittime degli incidenti intervenuti in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di residenza della persona lesa e causati dall'uso di veicoli assicurati e stazionanti abitualmente in uno Stato membro, un diritto d'azione diretta contro la compagnia di assicurazione che copre la responsabilità civile della persona responsabile. Per agevolare la liquidazione rapida ed efficace dei sinistri ed evitare per quanto possibile costosi procedimenti giudiziari, tale diritto dovrebbe essere esteso a tutte le vittime d'incidenti automobilistici».

L'Italia ha recepito la direttiva n. 2005/14/CE con il d.lgs. 6 novembre 2007,



n. 198<sup>16</sup>, che ha integrato la disciplina relativa alle modalità di richiesta del risarcimento nella procedura di risarcimento diretto, senza però modificare la disciplina dell'azione generale e delle azioni speciali limitative dell'azione diretta nei confronti dell'impresa che assicura contro la responsabilità civile della persona responsabile del sinistro ai casi di incidenti aventi rilevanza puramente interna all'ordinamento italiano, cioè non coinvolgenti veicoli di altri Stati membri o verificatisi in altri Stati membri. Questo nonostante la normativa comunitaria preveda in modo chiaro ed inequivocabile che le parti lese dispongano del diritto di azione diretta contro le compagnie di assicurazione del responsabile civile anche nello Stato membro di residenza.

### 3. Gli effetti della disposizione comunitaria: l'obbligo di interpretazione conforme.

È noto come la giurisprudenza della Corte di giustizia limiti al c.d. effetto diretto verticale unilaterale l'effetto diretto delle direttive<sup>17</sup>, in questo modo consentendo l'invocabilità della direttiva da parte dei sin-



<sup>16</sup> In *GURI* 9 novembre 2007, n. 261, suppl. ord. n. 228.

<sup>17</sup> L'effetto diretto risiede nell'idoneità della norma comunitaria a creare diritti e obblighi direttamente ed utilmente in capo ai singoli, non importa se persone fisiche o giuridiche, senza cioè che lo Stato eserciti quella funzione di diaframma che consiste nel porre in essere una qualche procedura formale per riversare sui singoli gli obblighi o i diritti prefigurati da norme esterne al sistema giuridico nazionale. Nella prassi, l'effetto diretto si risolve nella possibilità per il singolo di far valere direttamente dinanzi al giudice nazionale la posizione giuridica soggettiva riconosciuta da una norma comunitaria. Dell'effetto diretto sono provviste tutte le disposizioni comunitarie che siano sufficientemente chiare e precise e la cui applicazione non richieda l'emaneazione di ulteriori atti comunitari o nazionali, di esecuzione o comunque integrativi. Né è necessario, perché l'effetto diretto si produca in capo ai singoli, che la norma sia ad essi formalmente destinata: possono essere provviste di effetto diretto anche le norme indirizzate agli Stati membri, in quanto ad essi impongono un obbligo di fare o di non fare, la cui osservanza si collega comunque ad un diritto del singolo.

goli solo nei confronti dello Stato, ed escludendo il c.d. effetto diretto orizzontale della norma di una direttiva, cioè la possibilità per il singolo di far valere la norma anche nei confronti di soggetti privati, siano essi persona fisiche o giuridiche<sup>18</sup>.

L'art. 4-*quinqüies* imponendo agli Stati di prevedere un diritto di azione diretta a favore della parte lesa nei confronti dell'assicuratore non sembra poter essere provvisto di efficacia diretta.

Peraltro, a partire dalla data di scadenza del termine di attuazione della direttiva n. 2005/14/CE, l'11 giugno 2007, la stessa costituisce un parametro di legittimità dell'atto nazionale di trasposizione, quindi l'applicazione della previsione normativa di cui all'art. 4-*quinqüies* può essere fatta valere dalla parte lesa in un giudizio nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile per il caso in cui sia posto qualsiasi tipo di ostacolo all'esercizio dell'azione diretta.

Infatti l'effetto utile della direttiva sarebbe illegittimamente privato di significato se al singolo fosse preclusa la possibilità di far valere l'illegittimità dell'atto di trasposizione della direttiva, o comunque di una prassi applicativa in contrasto con il diritto comunitario, ed al giudice nazionale di considerare la direttiva quale elemento del diritto comunitario in sede di accertamento del rispetto, da parte del legislatore nazionale, dei limiti di discrezionalità fissati dalla direttiva<sup>19</sup>.



<sup>18</sup> L'argomento utilizzato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia per escludere l'effetto diretto orizzontale e limitarlo alla sola dimensione verticale si basa sul rilievo che il vincolo imposto dalla direttiva si rivolge ai soli Stati membri, quindi, in assenza di misure di attuazione, non può creare obblighi anche nelle relazioni tra individui, con la conseguenza che nei confronti del singolo non può essere fatto valere l'effetto diretto derivante dalle disposizioni di una direttiva. V. fra molte sent. Corte giust. luglio 1994, in causa n. C-91/92, *Faccini Dori*, in *Racc.*, 1994, p. I-03325 in particolare punto 24.

<sup>19</sup> V. sent. Corte giust. 24 ottobre 1996, in causa n. C-72/95, *Kraaijeveld*, in *Racc.*, 1996, p. I-05403, punto 56; sent. Corte giust. 19 settembre 2000, in causa n. C-287/98, *Linster*, in *Racc.*, 2000 p. I-06917, punto 32; sent. Corte giust. 7 settembre 2004, in causa n. C-127/02, *Waddenvereniging et Vogelsbeschermingvereniging*, punto 66.

Le questioni sollevate dal mancato riconoscimento dell'effetto diretto orizzontale delle direttive sono state in parte temperate dalla giurisprudenza comunitaria sull'obbligo di interpretazione conforme che impone, a tutti gli organi nazionali, ed in particolare ai giudici, d'interpretare il proprio diritto interno in modo quanto più compatibile con le prescrizioni del diritto comunitario.

La Corte di giustizia, infatti, ha più volte dichiarato che spetta ai giudici nazionali interpretare «il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello spirito della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 249, terzo comma, del trattato»<sup>20</sup>. Nel caso *Marleasing* il giudice nazionale doveva risolvere una questione in tema di validità, secondo la legge spagnola, dell'atto costitutivo di una società per azioni; la sola disciplina esistente in proposito nell'ordinamento spagnolo era costituita dalle disposizioni del codice civile, emanate molto tempo prima della direttiva n. 68/151/CE (prima direttiva società). Nel risolvere la questione pregiudiziale sollevata dal giudice spagnolo, la Corte di giustizia ha enunciato il dovere del giudice di «interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva al fine di impedire la dichiarazione di nullità di una società per azioni per una causa diversa da quelle elencate all'art. 11 della direttiva comunitaria, che non era stata ancora attuata in Spagna». Nel caso *Marleasing*, quindi, l'esigenza di interpretare la normativa nazionale in senso conforme alla direttiva ha trovato applicazione in relazione ad una normativa destinata ad avere applicazione fra persone fisiche o giuridiche<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Sent. Corte giust. 13 novembre 1990, in causa n. C-106/89, *Marleasing*, in *Racc.*, 1990, p. I-04135 in particolare punto 8. L'obbligo di interpretazione conforme al diritto comunitario è stato sempre riconfermato dalla giurisprudenza comunitaria, per quanto riguarda l'ordinamento italiano v. la più recente sent. Corte giust. 13 giugno 2006, in causa n. C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*.

<sup>21</sup> Tra molti, v. P. WYTINCK, nota a sentenza, in *Common Market Law Review*, 1991, p. 205 ss.; L.

La Corte ha quindi ricostruito l'obbligo di interpretazione conforme al diritto comunitario attraverso la lettura congiunta degli art. 10, comma 2, che impone un obbligo di leale collaborazione in capo alle istituzioni comunitarie ed agli Stati membri, e dell'art. 249, comma 3 che definisce gli atti normativi comunitari vincolanti<sup>22</sup>.

Sebbene i giudici nazionali non possano immediatamente applicare in una controversia tra privati le disposizioni di una direttiva non attuata, o non correttamente trasposta nel proprio ordinamento, devono in ogni caso individuare, tra tutti i significati possibili della norma interna rilevante, quello che appaia maggiormente conforme all'oggetto ed allo scopo della direttiva comunitaria. Nel far questo devono utilizzare innanzitutto il metodo c.d. teleologico, che consente di adattare per via ermeneutica il contenuto precettivo della disposizione interna agli obiettivi prescritti dall'ordinamento comunitario<sup>23</sup>.

Attraverso l'interpretazione conforme al diritto comunitario si realizza un effetto orizzontale indiretto delle direttive, le cui norme vengono applicate dal giudice nazionale ai rapporti tra privati attraverso l'interpretazione conforme del diritto interno; interpretazione che deve essere teleologicamente orientata alla realizzazione dei risultati prescritti dalla singola direttiva e, più in

DANIELE, *Novità in tema di efficacia delle direttive comunitarie non attuate*, in *Foro it.*, 1992, IV, c. 173 ss.

<sup>22</sup> V. in particolare sent. 4 luglio 2006, in causa n. C-212/04, *Adeneler*, dove al punto 117 si precisa: «l'obbligo di uno Stato membro ai sensi degli artt. 10, secondo comma, e 249, terzo comma, Ce nonché nella stessa direttiva considerata, di adottare tutti i provvedimenti necessari per raggiungere il risultato prescritto da quest'ultima si impone a tutti gli organi nazionali, compresi, nell'ambito delle loro competenze, quelli giurisdizionali».

<sup>23</sup> V. in particolare sent. 4 luglio 2006, in causa n. C-212/04, *Adeneler*, cit. *supra* dove al punto 111 si precisa: «il principio di interpretazione conforme richiede nondimeno che i giudici nazionali facciano tutto quanto compete loro, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima».

generale, dall'intero ordinamento comunitario.

Deve inoltre essere rilevato come la Corte di giustizia abbia nel tempo ampliato la portata dell'obbligo di interpretazione conforme, in un primo tempo prescrivendo al giudice nazionale di interpretare il proprio diritto in modo conforme «a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva»<sup>24</sup>, per poi successivamente dichiarare che tale obbligo riguarda indistintamente tutto l'ordinamento interno<sup>25</sup>.

I rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario sono stati recentemente ripresi e chiariti nell'ottica della nostra Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 284/2007 la Corte italiana era chiamata a decidere sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (*Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*), in relazione all'art. 88 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (*Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*), nel-

la parte in cui sanzionava penalmente l'esercizio in Italia dell'attività di scommessa da parte di chi fosse privo di concessione, autorizzazione o licenza, normative che confliggono con le prescrizioni del diritto comunitario in materia di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, principi sanciti dagli artt. 43 e 49 del Trattato CE. In Tribunale remittente, in particolare, affermava essere in contrasto con gli obblighi comunitari il seguito interpretativo e applicativo alla sentenza *Gambelli* della Corte di giustizia<sup>26</sup> dato dalla Corte di cassazione<sup>27</sup>. Nella motivazione della sentenza la Corte costituzionale ricorda come «nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi, in forza dell'art. 11 della Costituzione, soprattutto a partire dalla sentenza n. 170/1984, le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi in ordine all'esistenza del conflitto». Quindi chiarisce che «l'asserita esistenza nell'ordinamento interno di un diritto vivente, formatosi, secondo il rimettente, in conseguenza di un'erronea applicazione dei parametri di valutazione forniti dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *Gambelli*, non vale certo a trasformare in questione di costituzionalità una questione di compatibilità della legge nazionale con norme comunitarie provviste di effetto diretto», questione che deve essere risolta attraverso il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE, fondamentale garanzia di uniformità del-

<sup>24</sup> Sentenza 13 novembre 1990, in causa n. C-106/89, *Marleasing*, cit. *supra* punto 8-9 «nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, comma 3, del Trattato. Pertanto la necessità di un'interpretazione del diritto nazionale conforme all'art. 11 della citata direttiva n. 68/151 non consente di interpretare le disposizioni del diritto nazionale in tema di società per azioni in modo tale che la nullità di una società per azioni possa essere pronunciata per motivi diversi da quelli tassativamente elencati dall'art. 11 della direttiva di cui è causa».

<sup>25</sup> Sent. Corte giust. 5 ottobre 2004, in causa n. C-397/01, *Pfeiffer*, punto 115, «Se è vero che il principio di interpretazione conforme del diritto nazionale, così imposto dal diritto comunitario, riguarda in primo luogo le norme interne introdotte per recepire la direttiva in questione, esso non si limita, tuttavia, all'esegesi di tali norme, bensì esige che il giudice nazionale prenda in considerazione tutto il diritto nazionale per valutare in quale misura possa essere applicato in modo tale da non addivenire ad un risultato contrario a quello cui mira la direttiva».

<sup>26</sup> Sent. Corte giust. 6 novembre 2003, in causa n. C-243/01, *Gambelli*, confermata dalla sent. Corte giust. 6 marzo 2007, in cause nn. C-338/04, C-359/04, C-360/04, *Placanica ed altri*.

<sup>27</sup> Sent. Corte cass., sez. un. pen., 26 aprile 2004, n. 23271; sebbene la Corte di giustizia avesse affermato l'effetto diretto delle norme comunitarie in questione, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione le misure restrittive in questione sarebbero adeguatamente giustificate ai sensi dell'art. 46 del Trattato CE, perseguendo lo scopo di canalizzare la domanda e l'offerta del giuoco in circuiti controllabili, per prevenire la possibile degenerazione criminale.



l'applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri.

Il problema è in certa misura ripreso dalle successive sentenze della stessa Corte costituzionale del 24 ottobre 2007 relative alle norme italiane che disciplinano l'indennità di esproprio nelle sue diverse forme e gli obblighi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo come interpretati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>28</sup>. Limitandoci ai profili rilevanti ai fini del nostro interesse, deve essere evidenziata l'utilizzazione dell'art. 117 Cost. quale parametro della legittimità costituzionale delle norme interne configgenti con gli obblighi comunitari ed internazionali gravanti sul nostro Stato<sup>29</sup>. Attraverso il richiamo a detta disposizione costituzionale, si consolida l'obbligo del legislatore ordinario di rispettarne il contenuto precettivo, «Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi,

al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta"; e che è soggetta a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione». Di conseguenza il giudice interno dovrà interpretare la norma interna in modo conforme agli obblighi comunitari ed internazionali assunti dal nostro Stato, al fine di non porsi in contrasto con lo stesso art. 117, comma 1, Cost. Qualora ciò non sia possibile, ovvero rilevi un'insanabile incompatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire la stessa Corte costituzionale della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, comma 1, Cost.

In relazione alla direttiva n. 2005/14/CE, l'obbligo di interpretazione conforme del diritto interno italiano al diritto comunitario, impone al giudice nazionale di riconoscere l'azione diretta della parte lesa nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile di cui all'art. 4-*quinquies* della direttiva n. 2005/14/CE, attraverso l'applicazione dell'art. 144 del Codice delle assicurazioni private senza sottoporla alle limitazioni introdotte dagli artt. 141 ed 149.

Nel caso in cui, invece, il giudice nazionale abbia dei dubbi in ordine alla portata della previsione comunitaria, cioè voglia conoscere se l'art. 4-*quinquies* della direttiva n. 2005/14/CE sia una disposizione comunitaria fornita di effetto diretto, dovrà invece utilizzare il rinvio pregiudiziale di interpretazione, disciplinato dall'art. 234 del Trattato CE. Infatti, in base all'art. 234 del Trattato CE è il giudice nazionale deve valutare la rilevanza della questione di interpretazione, considerato che egli può sollevarla (se di ultima istanza, deve sollevarla) nei casi in cui ritenga necessaria una decisione della Corte di giustizia su una questione interpretativa necessaria per risolvere la controversia.

Nel confermare l'obbligo del giudice nazionale di interpretazione conforme del diritto interno al diritto comunitario, rileviamo come l'esclusione dell'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile venga ad essere preclusa anche in applicazione del princi-

<sup>28</sup> Il riferimento è alle sentenze nn. 348 e 349/2007. Tra molti commenti, si segnalano: G. GAIA, *Il limite costituzionale del rispetto degli "obblighi internazionali": un parametro definito solo parzialmente*, in Riv. dir. int., 2008, p. 136 ss.; B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione (nota a Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348; Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 349)*, in Giur. it., 2008, p. 569 ss.; R. CALVANO, *La corte costituzionale e la CEDU nella sentenza 348/2007: orgoglio o pregiudizio?*, in Giur. it., 2008, p. 574 ss.; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con esse confliggenti (Osservazione a Corte cost. 24 ottobre 2007 n. 348)*, in Giur. cost., 2007, p. 3475 ss.; A. BULTRINI, *Le sentenze 348 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in Dir. pubbl. comp. eur., 2008, p. 171 ss., nonché M. SALVADORI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano*, in questa Rivista, 2008, p. 128 ss.

<sup>29</sup> Il nuovo testo dell'art. 117, comma 1, Cost. è stato introdotto nell'ordinamento italiano con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in GURI 24 ottobre 2001, n. 248, ed è così formulato «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

pio costituzionale di non discriminazione. Infatti, se il Codice delle assicurazioni dovesse essere interpretato nel senso di negare in linea generale l'azione diretta nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile e di ammettere l'azione diretta nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile nei soli casi disciplinati dall'art. 151 del Codice delle assicurazione, vale a dire solo in caso di sinistro transfrontaliero, si determinerebbe una diversità di trattamento tra il danneggiato italiano in un sinistro verificatosi sul territorio italiano ed il danneggiato di un altro Stato membro in un sinistro verificatosi sul territorio italiano, come tra il danneggiato italiano in un sinistro verificatosi sul territorio italiano ed il danneggiato italiano in un sinistro verificatosi sul territorio di un altro Stato membro. Ci si troverebbe così in una situazione di c.d. discriminazione alla rovescia, cioè una discriminazione a danno dei cittadini italiani la cui possibilità di agire in giudizio sarebbe limitata, mentre analoga limitazione non sarebbe prevista per gli altri cittadini comunitari come per sinistri che si siano verificati fuori dal territorio italiano. Questa situazione di disparità non è rilevante per il diritto comunitario ma lo è per il diritto costituzionale italiano, in particolare per il principio di eguaglianza affermato nell'art. 3 Cost.<sup>30</sup>.

Da ultimo, deve essere ricordato che le disposizioni di una direttiva che non abbiano effetti diretti possono produrre un secondo tipo di conseguenze giuridiche. Infatti, nel caso *Francovich*<sup>31</sup>, dopo aver e-

scusato che la direttiva n. 80/987/CEE relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza dei datori di lavoro produca effetti diretti, la Corte ha affermato una responsabilità dello Stato che non abbia attuato la direttiva per i danni subiti dai lavoratori a causa della mancata attuazione della direttiva. In forza della giurisprudenza comunitaria, il diritto al risarcimento dell'individuo per violazione del diritto comunitario è sottoposto a tre condizioni: «La prima di queste condizioni è che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli. La seconda condizione è che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva. Infine, la terza condizione è l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi»<sup>32</sup>. La direttiva in questione non aveva affetti diretti, cioè non attribuiva ai singoli un diritto, ma soltanto un'aspettativa, in quanto impone agli Stati membri di conferire diritti ai singoli in attuazione della direttiva (nel caso di specie la costituzione di un fondo statale cui attingere per il pagamento dei salari in caso di insolvenza dell'impresa), per questo, l'azione di responsabilità si sviluppa nei rapporti tra la persona fisica o giuridica ed uno Stato che ha mancato di dare attuazione alla direttiva. Evidente come la costruzione di un regime speciale di responsabilità per l'ipotesi dell'inadempimento di obblighi posti da direttive trovi la sua ragione nel fatto che la mancata attuazione tempestiva delle direttive è percepita come un inadempimento piuttosto frequente ed è particolarmente pregiudizievole per l'applicazione uniforme della normativa comunitaria. Anche questa prospettiva potrà essere valutata nei casi in cui l'affermata impossibilità giudiziale di agire attraverso un'a-

<sup>30</sup> Analoga equiparazione tra imprese nazionali ed imprese comunitarie è stata operata dalla Corte costituzionale nel caso *Pasta di grano duro*, sentenza n. 443/1997 attraverso l'applicazione delle norme italiane poste a tutela del principio di eguaglianza.

<sup>31</sup> Sent. Corte giust. 19 novembre 1991, in cause nn. C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, in *Racc.*, 1991, I, p. 5357 s. In dottrina, v. F. SCHOCKWEILER, *La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1992, p. 27 ss.; A. BARONE-R. PARDOLESI, *Il fatto illecito del legislatore*, in *Foro it.*, 1992, IV, c. 146 ss.; G. PONZANELLI, *L'Europa e la responsabilità civile*, in *Foro it.*, 1992, IV, c. 150 ss.; R. CARANTA, *Governmental Liability after Francovich*, in *Cambridge Law Journal*,

1993, p. 272 ss.; P.P. CRAIG, *Francovich, Remedies and the Scope of Damages Liability*, in *Law Quarterly Review*, 1993, p. 595 ss.; S. MARINAI, *Aspetti applicativi del principio di responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, p. 689 ss.

<sup>32</sup> Così par. 40 della sentenza *Francovich*.

zione diretta nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile abbia determinato un ulteriore danno a carico del danneggiato.

#### 4. Giudice competente a decidere sull'azione diretta.

L'affermazione dell'obbligatoria previsione dell'azione diretta della parte lesa nei confronti dell'assicuratore della responsabilità civile trova conferma anche nelle norme comunitarie che disciplinano l'individuazione del giudice competente a decidere questo tipo di controversie.

Rileva in proposito il regolamento CE n. 44/2001 sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, c.d. regolamento Bruxelles I<sup>33</sup>.

Il tredicesimo considerando del regolamento CE n. 44/2001 afferma che «nei contratti di assicurazione [...], è opportuno tutelare la parte più debole con norme in materia di competenza più favorevoli ai suoi interessi rispetto alle regole generali», detta quindi specifiche norme sulla competenza giurisdizionale in materia di assicurazioni nella sez. 3 del cap. II, che comprende gli artt. 8-14 del regolamento medesimo<sup>34</sup>. In particolare l'art. 9, n. 1, lett.

b), del regolamento non si limita ad attribuire la competenza ai giudici del domicilio dell'assicuratore, ma consente in alternativa la competenza dei giudici del domicilio dell'attore contraente dell'assicurazione, assicurato o beneficiario, riconoscendo in tal modo a detti soggetti la possibilità di citare l'assicuratore dinanzi al giudice del luogo in cui uno di essi sia domiciliato<sup>35</sup>. Inoltre, il rinvio operato dall'art. 11, n. 2, del regolamento n. 44/2001 all'art. 9, n. 1, lett. b), amplia la sfera di applicazione di tale regola a categorie di attori, che agiscono in giudizio nei confronti dell'assicuratore, diverse dal contraente dell'assicurazione, dall'assicurato o dal beneficiario del contratto di assicurazione. Così, la funzione di tale rinvio consiste nell'aggiungere all'elenco degli attori, contenuto nell'art. 9, n. 1, lett. b), i soggetti che hanno subito un danno in seguito all'incidente stradale.

Infatti, negare alla vittima il diritto di agire dinanzi al giudice del luogo del proprio domicilio la priverebbe di una tutela analoga a quella che tale regolamento concede alle altre parti considerate deboli nelle controversie in materia assicurativa e si porrebbe, dunque, in contrasto con la *ratio* espressa nel tredicesimo considerando del regolamento<sup>36</sup>.

Tale interpretazione trova conferma nel disposto della direttiva 2000/26/CE in materia di assicurazione della responsabilità



<sup>33</sup> In GUCE n. L 21 del 16 gennaio 2001, p. 1 ss. Sul regolamento n. 44/2001, fra molti segnaliamo F. SALERNO, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel regolamento (CE) n. 44/2001*, Padova, 2006; S.M. CARBONE, *Lo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Da Bruxelles I al regolamento CE n. 805/2004*, V ed., Torino, 2006.

<sup>34</sup> In particolare l'art. 9, n. 1, lett. a) e b), del regolamento CE n. 44/2001 stabilisce: «1. L'assicuratore domiciliato nel territorio di uno Stato membro può essere convenuto: a) davanti ai giudici dello Stato in cui è domiciliato o b) in un altro Stato membro, davanti al giudice del luogo in cui è domiciliato l'attore qualora l'azione sia proposta dal contraente dell'assicurazione, dall'assicurato o da un beneficiario [...]» e l'art. 11: «1. In materia di assicurazione della responsabilità civile, l'assicuratore può altresì essere chiamato in causa davanti al giudice presso il quale è stata proposta l'azione esercitata dalla persona lesa contro l'assicurato, qualora la legge di tale giudice lo consenta. 2. Le disposizioni di cui agli articoli 8, 9 e 10 sono



applicabili all'azione diretta proposta dalla persona lesa contro l'assicuratore, sempre che tale azione sia possibile. 3. Se la legge relativa all'azione diretta prevede la chiamata in causa del contraente dell'assicurazione o dell'assicurato, lo stesso giudice è competente anche nei loro confronti».

<sup>35</sup> Fatta salva la previsione dell'art. 11.3, nonché le norme generali dettate in tema di connessione tra cause.

<sup>36</sup> Deve infatti essere ricordato come il regolamento CE n. 44/2001 abbia rafforzato tale tutela della parte lesa rispetto alla tutela che risultava dall'applicazione della Convenzione di Bruxelles. Cfr. sent. Corte giust. 13 luglio 2000, in causa n. C-412/98, *Group Josi*, in *Racc.*, 2000, p. I, 5925 ss.; sent. Corte giust. 12 maggio 2005, in causa n. C-112/03, *Société financière et industrielle du Peloux*, in *Racc.*, 2005, p. 3707 ss.; sent. Corte giust. 26 maggio 2005, in causa n. C-77/04, *GIE Réunion européenne e a.*, in *Racc.*, 2005, p. I-4509.

civile risultante dalla circolazione di auto-veicoli, come modificata, dopo l'entrata in vigore del regolamento CE n. 44/2001, dalla direttiva 2005/14/CE. Nella direttiva 2000/26/CE, infatti, il legislatore comunitario non ha solo previsto, all'art. 3, l'attribuzione nei sistemi giuridici degli Stati membri di un diritto di azione diretta della vittima nei confronti dell'impresa di assicurazione, ma, nel considerando sedici bis<sup>37</sup>, ha fatto espressamente riferimento, agli artt. 9, n. 1, lett. b), e 11, n. 2, del regolamento CE n. 44/2001, per evocare il diritto della persona lesa di agire in giudizio nei confronti dell'assicuratore dinanzi al giudice del luogo in cui è domiciliata.

In secondo luogo nella recente sentenza FBTO<sup>38</sup>, relativamente alla controversia tra il sig. Jack Odenbreit, domiciliato in Germania, vittima di un incidente automobilistico verificatosi nei Paesi Bassi, e la società di assicurazione del responsabile dell'incidente, la FBTO con sede nei Paesi Bassi, la Corte di Giustizia ha affermato come l'applicazione della norma sulla competenza a tale azione, prevista dall'art. 9, n. 1, lett. b), del regolamento CE 44/2001, non è esclusa dalla sua qualifica, nel diritto nazionale, come azione di responsabilità civile, relativa ad un diritto estraneo ai rapporti giuridici di natura contrattuale. Infatti, nella motivazione della sentenza viene precisato che «la natura di tale azione nel diritto nazionale non rileva affatto riguardo all'applicazione delle disposizioni di tale regolamento, atteso che dette norme sulla com-

petenza sono collocate in una sezione, la sezione 3 del capitolo II del regolamento medesimo, che concerne, in generale, la materia assicurativa e che si distingue da quella relativa alle competenze speciali in materia contrattuale e di illecito civile, vale a dire la sezione 2 del medesimo capitolo II. L'unico requisito al quale l'art. 11, n. 2, del regolamento CE n. 44/2001 assoggetta l'applicazione di tale norma di competenza è quella secondo cui l'azione diretta deve essere prevista dal diritto nazionale».

L'estensione del *forum actoris* a vantaggio non solo del soggetto stipulante ma altresì dell'assicurato e dell'eventuale terzo beneficiario, comporta il diritto della persona lesa di agire in giudizio nei confronti dell'assicuratore dinanzi al giudice del luogo in cui è domiciliata e determina la giurisdizione del giudice italiano in relazione ad incidenti stradali verificatisi in un altro Stato membro ma che abbiano coinvolto, quale parte lesa, una persona domiciliata in Italia.

## 5. La legge applicabile all'azione diretta nei confronti dell'assicuratore.

Per quanto concerne l'individuazione della legge applicabile alle controversie derivanti da incidente automobilistico, presto dovrà farsi riferimento a due nuovi regolamenti comunitari: il regolamento CE n. 864/2007 dell'11 luglio 2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali, c.d. regolamento Roma II, applicabile dall'11 gennaio 2009<sup>39</sup>, ed il regolamento n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, c.d. regolamento Roma I<sup>40</sup>, che sostituisce la Convenzione di

<sup>37</sup> «Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 11, paragrafo 2, e dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (1), la parte lesa può citare in giudizio l'assicuratore della responsabilità civile nello Stato membro in cui essa è domiciliata».

<sup>38</sup> Sentenza 13 dicembre 2007, C-463/06, FBTO *Schadeverzekeringen NV e Jack Odenbreit*, per un commento v. A. FUCHS, *Internationale Zuständigkeit für Direktklagen*, in *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 2008, pp. 104 ss.; F.G. LELLA, *Azione diretta della persona lesa nei confronti dell'assicuratore per la responsabilità civile automobilistica*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, p. 292-293.

<sup>39</sup> In GUUE n. L 199 del 31 luglio 2007, p. 40 ss. In dottrina, tra molti, L. DE LIMA PINHEIRO, *La scelta del diritto applicabile alla responsabilità extracontrattuale tra armonizzazione e globalizzazione. Prime valutazioni del Regolamento Roma II*, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 2008, p. 5 ss.; A. MALATESTA, *Il nuovo diritto internazionale privato in materia di obbligazioni non contrattuali: il regolamento (CE) "Roma II" entra in vigore*, in *Danno e Resp.*, 2008, pp. 1206 ss.

<sup>40</sup> Regolamento CE n. 593/2008 del Parlamento



Roma del 1980, e sarà applicabile ai contratti conclusi dopo il 17 dicembre 2009<sup>41</sup>.

Il regolamento Roma II, in via generale, individua quale legge applicabile la legge dello Stato in cui il danno si verifica a prescindere dalla circostanza che il fatto illecito sia avvenuto in uno Stato diverso o che in altri Stati si siano verificate le conseguenze indirette del fatto medesimo<sup>42</sup>.

Peraltro, il regolamento avrebbe dovuto contenere una norma specifica con riferimento agli incidenti stradali, ma la procedura di conciliazione fra Parlamento europeo e Consiglio ha però rivelato divergenze fondamentali tra queste due istituzioni, che hanno condotto ad una soluzione di compromesso. In particolare la posizione del Parlamento era a favore dell'inserimento di una norma speciale<sup>43</sup> che pre-

europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008, in *GUUE* n. L 177 del 4 luglio 2008, p. 6 ss. In dottrina, tra molti, P. VINCI, *La "modernizzazione" della Convenzione di Roma sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali: la scelta del diritto applicabile*, in *Contratto e Impresa. Europa*, 2007, pp. 1223 ss.; O. LANDO-P.A. NIELSEN, *The Rome I Regulation*, in *Common Market Law Review*, 2008, pp. 1687 ss.

<sup>41</sup> V. Art 28 del regolamento 593/2008.

<sup>42</sup> Prima di tale data ed anche successivamente in relazione ad incidenti verificatisi in paesi extra-UE, nei casi in cui possa essere affermata la giurisdizione del giudice italiano, deve essere ricordato l'art. 62 (*responsabilità per fatto illecito*) della legge n. 218/1995 che consente all'attore di scegliere sia l'applicazione della legge dello Stato in cui si è verificato l'evento, sia l'applicazione della legge dello Stato in cui si è verificato il fatto che ha causato l'evento. Nel caso di incidenti stradali vi è coincidenza tra le due leggi astrattamente applicabili, ad eccezione del caso in cui l'azione sia esercitata dai congiunti che al momento del fatto si trovassero in Italia (e quindi non siano stati direttamente coinvolti nell'incidente stradale). Cfr. A. DAVI, *La responsabilità extracontrattuale nel nuovo diritto internazionale privato italiano*, Torino, 1997.

<sup>43</sup> Il Parlamento Europeo proponeva, infatti, di distinguere tra la legge applicabile per la decisione delle questioni inerenti la responsabilità del convenuto, legge del luogo del sinistro, e la legge applicabile per la determinazione di ogni questione inerente il risarcimento dei danni, la legge del luogo di residenza abituale della vittima, introducendo in questo modo una disposizione forse eccessivamente a favorevole ai danneggiati. Sul punto v. M. BONA, *Personal Injuries, Fatal Accidents and Rome II: Can the Law of the Country where the Victim Suffers Provide Full and Fair Compen-*

valesses sulla Convenzione dell'Aja del 4 maggio 1971<sup>44</sup>, mentre il Consiglio preferiva seguire la scelta operata da questa Convenzione di cui 12 Stati membri sono parti contraenti<sup>45</sup>.

La mancata previsione di una norma speciale è attenuata dal considerando 33 del preambolo che raccoglie la preoccupazione del Parlamento di dare adeguata protezione alla vittima di un incidente stradale che abbia luogo lontano dal suo paese di residenza abituale, indicando al giudice di tener conto di tutte le circostanze di fatto riguardanti la vittima, compreso l'effettivo lucro cessante e le spese di trattamento medico e riabilitativo<sup>46</sup>. Peraltro nella Di-

sation?, in A. MALATESTA (a cura di), *The Unification of Choice of Law Rules on Torts and Other Non-Contractual Obligations in Europe*, Padova, 2006, p. 249 ss.

<sup>44</sup> Convenzione dell'Aja del 4 maggio 1971 sulla legge applicabile in materia di incidenti stradali; questa Convenzione prevede tre criteri di collegamento per individuare la legge applicabile: la legge del luogo dell'incidente; la legge del luogo di immatricolazione della vettura; la legge della residenza abituale delle persone coinvolte. Per quanto concerne la posizione della parte lesa, essa prescrive che la responsabilità verso ciascuna parte lesa sia determinata separatamente. Il vantaggio è che la vittima non ha bisogno di preoccuparsi di sapere se altre persone abbiano subito un danno. Un solo ed identico diritto sarà applicato per determinare la responsabilità di tutte le persone responsabili verso una o più vittime. Se la legge del luogo di immatricolazione non permette alla vittima di agire direttamente contro l'assicuratore della persona responsabile, la vittima dispone comunque di tale diritto se la legge del luogo in cui si è verificato l'incidente lo prevede oppure, se non fosse prevista da questa legge, se la legge che disciplina il contratto di assicurazione la prevede. In tutti i casi la Convenzione si preoccupa che la vittima abbia diritto di agire direttamente contro l'assicuratore delle persone responsabili.

<sup>45</sup> La convenzione dell'Aja del 1971 non è stata ratificata dall'Italia, ma 19 sono le sue parti contraenti: Austria, Bielorussia, Belgio, Bosnia Erzegovina, Croazia, Spagna, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Francia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Montenegro, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Svizzera.

<sup>46</sup> Regolamento CE n. 864/2007, c.d. Roma II, considerando 33, «Conformemente alle norme nazionali vigenti in materia di risarcimento concesso alle vittime di incidenti stradali, è opportuno che, nel quantificare i danni per lesione alla persona qualora l'incidente abbia luogo in uno Stato diverso da quello di residenza abituale della vittima, il giudice adito tenga conto di



chiarazione della Commissione sugli incidenti stradali allegata al regolamento si precisa «La Commissione, consapevole del fatto che gli Stati membri seguono pratiche diverse quanto all'entità del risarcimento per le vittime di incidenti stradali, è pronta ad esaminare i problemi specifici che incontrano i residenti dell'Unione europea coinvolti in incidenti stradali in uno Stato membro diverso da quello in cui risiedono abitualmente. A tal fine, presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio, entro la fine del 2008, uno studio sulle opzioni per migliorare la posizione delle vittime transnazionali, compresi gli aspetti assicurativi, che aprirà la strada ad un libro verde».

Alla luce delle previsioni del regolamento Roma II, la legge applicabile all'azione extracontrattuale di risarcimento sarà determinata con riferimento al luogo in cui di è verificato l'incidente (*lex loci damni*): in via generale, gli incidenti che avverranno sul territorio italiano saranno regolati dalla legge italiana, mentre gli incidenti che avverranno in un altro Stato membro saranno regolati dalla legge di tale Stato membro<sup>47</sup>. Ad esempio, un italiano che abbia avuto un incidente in Spagna potrà chiamare in giudizio la compagnia assicuratrice del responsabile civile avanti al giudice italiano, ma questi dovrà applicare il diritto spagnolo all'azione di risarcimento, anche ai fini della quantificazione dei danni<sup>48</sup>. Diversamente l'italiano che abbia avuto un incidente in Italia potrà chiamare

in giudizio la compagnia assicuratrice del responsabile civile di un altro Stato membro avanti al giudice italiano e l'azione di risarcimento sarà disciplinata dal diritto italiano, anche ai fini della quantificazione dei danni arrecati dal responsabile civile dell'altro Stato membro.

Una regola particolare è prevista nel caso in cui sia il presunto responsabile sia la parte lesa risiedano abitualmente nello stesso paese: in questo caso, infatti, l'art. 4, par. 2 del regolamento Roma II individua quale legge applicabile all'obbligazione extracontrattuale quella comune alle parti. In relazione alla circolazione stradale tale situazione pare poco frequente, ma nel caso di incidente automobilistico avvenuto in un altro Stato membro ma che abbia coinvolto persone residenti in Italia, il giudice italiano potrà disciplinare la controversia applicando la legge italiana.

A conferma della nostra ricostruzione, l'art. 18 del regolamento Roma II, intitolato azione diretta contro l'assicuratore del responsabile, prevede che la parte lesa possa chiedere il risarcimento dei danni subiti direttamente all'assicuratore della persona tenuta al risarcimento «se lo stabilisce la legge applicabile all'obbligazione extracontrattuale o quella applicabile al contratto di assicurazione». Ovviamente se la legge applicabile è quella di uno Stato membro dell'Unione europea l'azione diretta contro l'assicuratore sarà prevista nell'ordinamento nazionale; questa disposizione, invece, deve essere compresa facendo riferimento al c.d. carattere universale del regolamento, quindi facendo riferimento a quei casi in cui la legge applicabile individuata sia quella di un paese non comunitario<sup>49</sup>.

Per quanto concerne la legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, quindi in linea di principio estranee all'ambito del presente lavoro, ricordiamo che il regolamento Roma I sarà applicabile solo ai contratti di assicurazione conclusi dopo il 17 dicembre 2009. Come nella precedente Conven-

tutte le circostanze di fatto riguardanti la vittima, compreso l'effettivo lucro cessante e le spese del trattamento medico e riabilitativo».

<sup>47</sup> L'art. 4, par. 1, del regolamento CE n. 864/2007 individua quale norma generale la *lex loci damni*: «la legge applicabile alle disposizioni extracontrattuali che derivano da fatto illecito è quella del paese in cui il danno si verifica, indipendentemente dal paese nel quale è avvenuto il fatto che ha dato origine al danno e a prescindere dal paese o dai paesi in cui verificano le conseguenze indirette di tale fatto».

<sup>48</sup> V. A. MALATESTA, *The law applicable to traffic accidents*, in A. MALATESTA (a cura di), *The Unification of Choice of Law Rules on Torts and Other Non-Contractual Obligations in Europe*, Padova, 2006, p. 96 ss.

<sup>49</sup> L'art. 3 del regolamento Roma II precisa infatti che «la legge designata dal presente regolamento si applica anche ove non sia quella di uno Stato membro».

zione di Roma, anche il regolamento Roma I lascia ampio spazio all'autonomia della volontà delle parti ai fini della determinazione della legge applicabile alle obbligazioni contrattuali. In tema di contratti di assicurazione il regolamento prevede disposizioni specifiche tese a garantire un adeguato livello di tutela ai passeggeri ed ai titolari di polizza. In particolare l'art. 7 riconosce la libertà di scelta delle parti nell'individuazione della legge applicabile al contratto, ma limita le possibilità di scelta alla «legge del paese nel quale il rischio è situato al momento della conclusione del contratto» (legge del rischio) oppure alla «legge del paese nel quale il contraente assicurato ha la residenza abituale» (legge dell'assicurato) (art. 7, par. 3 reg. Roma I). Nel caso in cui non vi sia stata

scelta delle parti «il contratto è disciplinato dalla legge dello Stato membro nel quale il rischio è situato al momento della conclusione del contratto» (art. 7, par. 3, ultima parte, reg. Roma I). Peraltro, in forza della regola addizionale prevista dall'art. 7, par. 4, per i contratti di assicurazione obbligatoria, come il contratto di assicurazione relativo alla circolazione di autoveicoli, è previsto che uno Stato membro possa stabilire che il contratto di assicurazione sia disciplinato dalla legge dello Stato membro che impone l'obbligo di assicurazione.

Dalle brevi indicazioni esposte, risulta di tutta evidenza che nel caso di azione contrattuale la legge regolatrice del contratto di assicurazione sarà quella del luogo di immatricolazione del veicolo.



*Abstract:* The principle theme of this article is direct action against the insurer in the context of civil liability, paying attention to the most important aspects of art 4-quinquies, directive n. 2005/14/CE, and to the effects of this Community legal framework. This aspect is a concrete realization of free circulation of people and goods in European common market. The article also considers the importance of understanding, under an international private law profile, which is the applicable law to the insurer direct acting.